

粵港澳大灣區 “軟聯通”典型案例的改革邏輯*

謝寶劍

[提 要] 以規則銜接機制對接為重點的“軟聯通”是粵港澳大灣區推進深化改革的重要邏輯。從粵港澳大灣區規則銜接機制對接的三批典型案例來看,粵港澳大灣區規則銜接案例呈現出領域覆蓋廣、創新力度大、民生福祉重和改革切口小的特徵,著重發揮規則銜接的深化效應、轉化效應、溢出效應和融合效應。相關改革措施顯著加快灣區內部要素流動,加強城市間聯繫,體現出漸進式制度創新、需求導向型制度供給、差異化制度試驗、協同性演化和制度賦能發展的改革具體邏輯,為我國推進中國式現代化全面深化改革提供了寶貴經驗。

[關鍵詞] 粵港澳大灣區 改革邏輯 規則銜接 機制對接

[中國分類號] F127 [文獻標識碼] A [文章編號] 0874 - 0824 (2026) 02 - 0027 - 12

唯改革者進,唯創新者強,唯改革創新者勝。“一國兩制”制度下,粵港澳大灣區發展面臨著“一個地區、兩種制度、三個關稅區、三個法域、三種貨幣”環境造成的制度衝突問題。這些問題在制約區域要素便捷流通的同時,進一步分割市場,阻礙了國際典型灣區發揮強大集聚與外溢效應,^①亟需在原有發展模式下進一步深化跨境區域合作。《中共中央關於進一步全面深化改革推進中國式現代化的決定》明確指出“深化粵港澳大灣區合作,強化規則銜接、機制對接”。習近平總書記在廣東考察時明確指出:“要著力深化粵港澳合作,加強科技創新合作和基礎設施互聯互通,推進規則機制‘軟聯通’,加強立法、執法、司法各環節全流程協作,有效提升市場一體化水平,建設宜居宜業宜遊優質生活圈,支持香港、澳門更好融入和服務國家發展大局。”粵港澳大灣區以三批 52 個具體案例打破要素流動約束,縱深推進規則銜接機制對接,用改革激發地區發展活力。經濟總量從 2018 年的 10.8 萬億元到 2024 年比肩全球前十大經濟體的 14.79 萬億元。近年來,隨著粵港澳三地攜手深化改革先行先試,大灣區營造出了市場法治化、國際化一流的營商環境,讓一切生產要素的活力競相迸發,讓一切創造社會財富的源泉充分湧流。

* 本文係 2020 年度國家社科基金重大項目“粵港澳大灣區世界級城市群治理體系創新研究”(項目號:20&ZD158)的階段性成果。

制度型改革以“小切口”入手,以推動粵港澳三地人流、物流、資金流和信息流便捷高效流動為實施路徑,將原有機制進行發展式創新,打通灣區在銜接機制的堵點痛點難點,^②以體制機制創新推進國家治理體系和治理能力現代化。粵港澳大灣區依託在公共管理、公共服務、法律、民事、商事等層面建立協商平台及溝通標準入制度改革,充分促進要素流動及三地交融的進一步開放。三批相關案例的實踐有力地提升粵港澳大灣區互聯互通水平,為我國打通跨境要素流動限制提供了寶貴經驗,對改革促開放發揮顯著的導向作用。^③基於此,本文試圖以這三批大灣區規則銜接機制對接的典型案列,探討大灣區“軟聯通”背後的深化改革邏輯。

一、粵港澳大灣區的制度型開放

黨的二十大報告明確提出“穩步擴大規則、規制、管理、標準等制度型開放”。作為高水平開放的核心,制度型開放旨在構建穩定、公平、透明、可預期的制度環境,推動國內改革與開放形成良性互動格局。制度型開放是指不同地區在經濟發展和對外開放過程中積極主動對標國際通行規則,在規則、規制、管理、標準等方面進行開放和對接。^④制度型開放通過打破區域行政壁壘,釋放區域內受制約的市場力量,對市場、消費、出口、發展等多方面進行帕累托改進,從而更好發揮各區域的比較優勢。從實現路徑來看,區域間的開放聯通可分為硬聯通與軟聯通。其中,硬聯通指能為其他聯通行為提供物質載體的聯通,如交通、通信基礎設施等,在地區間通常以可達性為導向(如修建城際鐵路),在地區內則以便捷性為導向(如換乘站之間的無縫對接和零換乘)。軟聯通則突出不同地區在社會關係層面的聯結,分為強關係導向和弱關係導向兩種類型;前者強調建立以集體或組織為基礎的正式關係,如法律法規、企業總部和異地分支機構的關係;後者注重建立由個體意志或情感維繫的非正式關係,如跨地區合作、跨地區交際等。在硬聯通上,粵港澳大灣區注重基礎設施投入,建設有全球最密集、最完善的鐵路交通網。

根據《粵港澳大灣區發展規劃綱要》,2025年大灣區鐵路網絡運營及在建里程達4,700公里,將全面覆蓋大灣區中心城市、節點城市和廣州、深圳等重點都市圈。近兩年深中通道的通車以及珠三角九市大灣區軌道交通的公交化運營,更是有效彌補了港珠澳大橋在粵港澳大灣區硬聯通層面的“空白部分”,為灣區硬聯通提供相應的現實基礎。在硬聯通基礎上,以軟聯通推進灣區內部要素流動規則對接,通過“軟聯通”,粵港澳大灣區打造高水平開放平台、對接高標準貿易投資規則、加快培育國際合作和競爭新優勢,規則銜接機制對接的進一步實施將充分發揮港澳獨特優勢,深化內地與港澳互利合作。按照“港澳—廣東—中國腹地”的傳導路徑擴大經濟發展新動能,實現了粵港澳大灣區從“硬聯通—軟聯通—心聯通”的逐步提升。

粵港澳大灣區制度型開放以實施“灣區通”工程為依託,穩步推進粵港澳規則銜接、機制對接,以市場一體化為牽引,促進粵港澳互聯互通。目前187項高頻政務服務事項“跨境通辦”,財政科研資金跨境撥付至港澳,“科匯通”試點擴大至全國範圍,粵港澳跨境實驗設備“隨報隨檢”送達實驗室;粵港澳海關“三地一鎖計劃”已正式啟動,“港澳藥械通”成員不斷增加、實現大灣區內地九市全覆蓋,超8,000名港澳專業人才在粵執業,港澳居民在粵參加養老、失業、工傷保險超過35萬人次,商事領域“內地糾紛,港澳仲裁”已成為現實,“港車北上”、“澳車北上”、“粵車南下”政策正式落地,為粵港澳居民提供了跨境購物、休閒娛樂的新選擇。通過融通“破障”,灣區城市在產業、創新、能源、醫藥、環保等領域得以加強合作,為粵港澳大灣區深化改革、建設世界級灣區注入新的動能。在粵港澳大灣區建設的穩步推進中,粵港澳大灣區基於內地城市與港澳地區加強聯繫的內核,

實現了粵港澳大灣區軟聯通的初步成功,改革以“小切口”帶動整體的聯動體系,擴寬粵港澳各城市居民的聯繫渠道。近年來探索的第三批粵港澳大灣區規則銜接機制對接典型案例中,灣區加強頂層設計,著力破解制度性根本性問題,聚焦三地民眾關切,在要素跨境流動、營商環境、民生融合、重大平台建設等領域取得新成效,體現出粵港澳大灣區的治理智慧,激發了粵港澳大灣區的交流活力,為我國深化制度型開放發揮了重要作用。

從整體來看,粵港澳大灣區機制對接規則銜接可作為制度上層建築對維繫經濟生產中各要素資源跨境流動起到穩定塑形作用,為進一步彰顯大灣區跨制度差異的對接協同與功能互補提供制度基礎。基於嶺南文化同源,更深層次的機制對接可以提高不同地區民眾融合度,更好發揮地區內人力資源的創造作用。同時,機制對接規則銜接通過降低生產要素從投入到生產之間的交易成本,提高地區生產資源利用率,從而助力地區整體實現創新發展。從對粵港澳大灣區規則銜接的各項研究入手,相關研究主要以《粵港澳大灣區發展規劃》為研究起點,^⑤從不同角度對粵港澳大灣區機制銜接機制對接及制度開放拓展分析,提供自身見解。^⑥符正平等基於對第三批典型案例的研究,將規則銜接模式分為漸進調適型、跨境園區突破型、行業標準互認型、司法協作示範型。^⑦另有學者從民事、^⑧商事、^⑨法規類及立法層面入手,論證了三地規則銜接對降低區域衝突和實現區域聯通度的作用,為粵港澳大灣區規則銜接和協同立法的理論研究和實踐提供幫助。其他學者則切入大灣區內的細分行業,對不同地區細分行業在不同規則下進行銜接開展研究,李支通過分析粵港澳三地金融規則銜接法治理念的內在邏輯引出實踐路徑,提出加快三地金融法規銜接能夠有利於激發新的增長動能,推動灣區實現區域的整體發展。^⑩

在以往文獻中,學者們對制度型開放的理論及落實產生的實際意義進行了研究,但多數學者仍停留在制度型開放的理論研究和細分領域制度型開放的效果研究層面,較少學者對制度型開放具體案例進行分析。因此,本文的創新點在於對粵港澳大灣區制度型開放的具體案例分析,通過深入地區制度型開放的具體案例,藉此探究大灣區制度型開放的內在改革邏輯。

二、粵港澳大灣區“軟聯通”的探索:三批四類典型案例

粵港澳早期的發展動力來源於外貿發展,過去更多的關注於經貿合作、基礎設施建設。一部分要素由缺乏制度銜接導致其在區域間流動受到的更多為行政阻礙而非市場阻礙,常規“路通財通”著重以硬聯通實現區域聯通的思維隨著推進粵港澳大灣區建設的縱深推進需要突破。隨著國際貿易環境變化,人口老齡化加速推動生產要素價格上漲,在構建以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進的新發展格局下,生產要素成本的快速上升對地區發展效率提出了新的要求,需要促進軟硬聯通結合才能為地區內要素流動提供堅實基礎,例如“港車北上”、“澳車北上”、“粵車南下”實現一座大橋、雙向奔赴、百業受惠。為確保粵港澳大灣區經濟持續健康發展,加快灣區軟聯通水平提升,改善粵港澳三地規則銜接機制對接是當前改革任務的重中之重,也是落實粵港澳大灣區“一點兩地”全新定位,深入推進粵港澳全方位互聯互通的關鍵所在。

將粵港澳大灣區規則銜接實現區域軟聯通的相關案例進行劃分,目前案例一共可分為三批四大類,類別分別為要素跨境流動類、民生融合類、營商環境類和重大平台建設類。其中,第一批改革總共為20個案例,其中要素跨境流動類案例8個,民生融合類案例5個和營商環境類案例7個;第二批有16個案例,分別為要素跨境流動類案例5個,民生融合類案例5個,營商環境類案例3個和重大平台建設類案例3個;第三批與第二批案例數量相當,共有16個案例,分別為要素跨境流動類案例3個,

民生融合類案例 3 個,營商環境類案例 5 個和重大平台類案例 5 個。從數量上看,第二批和第三批軟聯通案例較第一批制度銜接案例數量少 4 個。從分類上看,第二批和第三批粵港澳軟聯通案例較第一批案例增加了重大平台類案例,對軟聯通模式進行了創新,打造了一批具有示範意義的合作交流新平台,採用平台合作協商模式進行統一管理。從內容上看,後期軟聯通案例較第一批案例更能呈現出“切口更小,改革更細”的特徵,更加重視營商環境和重大平台的作用。總體而言,大灣區軟聯通改革由淺入深,體現出粵港澳大灣區制度銜接改革由面到點,由大到小,漸進深入。

(一) 要素跨境流動類規則銜接及變化

從三批軟聯通要素跨境流動類案例來看,隨批次呈現出遞減的特徵,案例具體施行對象也由中國籍港澳居民拓展至非中國籍港澳居民。三批案例涉及大灣區城市與香港澳門在法律、科創、貿易、金融、交通和財政上的標準銜接,實現了從服務跨境到部分勞動要素跨境再到全部勞動要素跨境的大幅轉變,且後一批聯通案例都在前一批軟聯通改革措施上更精細化(見表 1)。儘管此類軟聯通案例的數量隨著改革批次的增加而減少,但具體而言每期軟聯通改革較前期的切入點更細,意

表 1 要素跨境流動類三批案例對比

第一批	第二批	第三批
橫琴打造琴澳跨境法律服務新模式	“港車北上”、“澳車北上”政策順利落地實施	非中國籍港澳永久性居民可申辦《港澳居民來往內地通行證》
港澳律師實現在大灣區內地九市便利執業	珠海“小切口”立法助力澳門專業人士跨境便利執業	跨境交通卡實現灣區公共交通一卡通通行
財政科研資金實現跨境撥付使用	廣東省人民政府在澳門首發貼標中歐《可持續金融共同分類目錄》綠色債券	貨物跨境實現“一鎖三地通”
“跨境理財通”推動金融市場雙向開放	廣州探索科研用物資跨境自由流動新機制	
創新海關監管模式助力航空貨物便捷通關	河套率先試點數據跨境交易	
深圳在香港發行全國首隻離岸人民幣地方政府債券		
創新粵港澳大灣區跨境車輛備案模式		
粵港澳大灣區工程師資格互認模式探索與標準制定		

資料來源:根據廣東省大灣區辦《廣東省推進粵港澳大灣區規則銜接機制對接典型案例(第一批)、(第二批)、(第三批)》整理。

義更大。同時,三批要素跨境類案例的改革重點也出現了一系列變化,改革案例從立法到執法,從服務跨境到人員跨境,從物質資本流動到人力資本流動,從現實要素流動到虛擬要素流動。軟聯通改革從產業鏈及要素鏈本身出發,將銜接著力點從上游往下游進一步延伸,全面打破大灣區軟聯通過程中的痛點堵點以及難點,實現了以規則銜接和機制對接來促進要素流動。如大灣區跨境車輛備案模式,依託中國(廣東)國際貿易“單一窗口”,建成線上粵港澳大灣區跨界車輛信息管理綜合

服務平台,為“港車北上”、“澳車北上”提供了跨境通行的便利。

(二)民生融合類規則銜接及變化

從三批改革的民生融合類案例的變化來看,粵港澳大灣區軟聯通改革使醫療、教育、社保、醫保、體育、民生產品流通以及公共服務上實現了深層次聯接。此類措施在幫助灣區打通民生層面的堵點,同時積極對行業內和行業間多種制度進行創新,有效提高灣區民生融合的整體性和聯通性。灣區聯通的重點從社保醫保政務上等統籌性民生聯通,逐漸過渡到產業、醫療、教育等基礎民生層面,逐步完善三地居民在大灣區的各項便利配套機制,讓大灣區居民在教育、醫療社保、政務服務和基礎民生上享受全方位、全鏈條的便民配套服務措施(見表2)。截至2025年12月8日,“港澳藥械通”政策已累計批准63個藥品、77種醫療器械在粵港澳大灣區內地9個城市的71家指定醫療機構使用。軟聯通堅持“小切口”帶動“大變化”,聚焦港澳居民關注度高、參與度大、獲得感強的民生實事項目,打通“民生融通”的“最後一公里”。第三批典型案例在第二批的做法上進一步關注到灣區各地間的體育賽事服務,在解決港澳基礎民生問題的同時擴展範圍至體育娛樂領域,更貼切的民生融合,使各項政策舉措更加可知可感。

表2 民生融合類三批案例對比

第一批	第二批	第三批
“灣區社保通”推動粵港澳社保事業深度融合發展	粵港實現政務服務“跨境通辦”	2024 粵港澳公路自行車賽 “一賽三地、一策三地、一規三地”
珠海探索粵港澳大灣區醫保銜接新模式	首個大灣區商事糾紛司法規則銜接指引出台	破解港澳居民在大灣區內地城市購房結算支付難題
江門創新港澳居民“零出關”辦理內地政務服務模式	中山率先落地“港藥粵產”	“澳門新街坊”實現公共服務趨同澳門
粵澳新通道(青茂口岸)實施“合作查驗 一次放行”自助通關	南沙創新與港澳教育銜接機制	
創新粵港澳大灣區專屬重疾險	創新實施粵澳貨物“一單兩報”服務	

資料來源同表1。

(三)營商環境類規則銜接及變化

在營商環境類規則銜接案例中,廣東通過採取建立地區標準、報告互通互認、引導行業交流、創新合作機制、創新登記平台等方式打造灣區優良營商環境,改善了因地區行業規則不同造成地區商品標準差異導致的商品流通問題。從第一批改革打造“灣區標準”到第二批改革開始推動“灣區認證”,大灣區通過引入非強制性標準,推動三地在國際標準、國家標準、行業標準、地方標準、團體標準等方面的實施,提高灣區產業的標準視野。第三批改革中更是增加了商事調解“三統一、一保障”的銜接措施,形成了從行業標準、行業認證到行業調解的全鏈條服務(見表3)。從源頭出發,在先打造高認可度行業標準後逐步推進可靠認證的方式,為企業提供更便捷的營商環境,推動灣區企業在便捷進入國際市場的同時,為商事調解和商業衝突提供更多的緩衝地帶,有效提升地區的經濟活力和競爭力。截至2025年12月,三地已聯合公布262項“灣區標準”,覆蓋交通、水利、中醫藥、

綠色生態、信息化與數字化、養老服務等 36 個領域,“灣區標準”正在成為越來越多“灣區人”的共識。

(四) 重大平台類規則銜接及變化

表 3 營商環境類三批案例對比

第一批	第二批	第三批
粵港澳共推“灣區標準”	“灣區認證”推動三地質量認證規則銜接	大灣區商事調解規則機制實現“三統一、一保障”
“域外法查明通”： 科技賦能破解域外法查明難題	前海率先試點推進建設 領域規則與港澳銜接	粵港產品碳標籤實現互認
粵港澳跨境信用報告標準互認	深圳建立與國際標準銜接 的醫院評審認證體系	粵港澳共建中藥標準 共促產業發展
南沙創新粵港交流合作機制		廣州境外人才“考、評、認” 全鏈條政策體系
前海創新跨境商事法律 規則銜接機制對接		惠州推動與香港組裝合成 建築產品標準互認
“港澳藥械通”助力健康灣區建設		
廣州創新搭建穗港澳 商事登記“跨境通”平台		

資料來源同表 1。

平台是粵港澳融合的主要載體。搭建重大平台,提供一個具備協商合作功能的第一場所是粵港澳大灣區實現制度銜接的重要基礎。在第一批改革的基礎上,廣東推進重大平台建設實現規則銜接條件已然成立。隨著時間的推進,第二批和第三批改革以加強多方溝通圍繞建設重大平台發力,平台類案例的數量逐步增加。通過對往期溝通協商的經驗,第二批改革建設有青年創業基地、“灣事通”一站式服務平台和客貨車查驗平台,第三批改革則更加注重在橫琴、前海、南沙、河套四個粵港澳重大戰略平台搭建溝通渠道。粵港澳大灣區以平台為載體,形成規範化、常態化、持久化交流機制。在南沙,居住著 1.1 萬名港澳同胞,港澳企業突破 3,800 家,南沙與香港在 12 個領域 248 項境外職業資格實現互認,6 家港澳合作聯營律師事務所落地南沙運營;橫琴“澳青初創·社區客廳”針對創業青年的學習期、成長期、孵化期,推出覆蓋青年創業全周期的服務模式,已吸引 20 家澳資初創企業進駐;河套深圳園區已鏈接 10 個香港高校科研機構,匯聚 160 多個高端科研項目和 1.5 萬名科研人才,實現高端科創資源快速形成從“零的突破”到“集聚發展”的良好局面。以創新創業平台增進港澳青年與內地居民的互動交流,讓年輕一代在溝通融通的過程中增強對祖國的向心力,增進三地青年對對方文化和環境的理解。案例還以灣事通平台作為實現地區民眾基礎服務的供給基礎,實現跨地事務的統一處理,以“粵澳聯合一站式平台”縮短貨物檢查周期,提高區域要素流動效率(見表 4)。相關平台的建立為大灣區共商共建提供基礎,對粵港澳三地合作交流水平有著質的提升,體現了粵港澳三地基本實現深度連接,對加速灣區一體化進程有著重要意義。

表 4 重大平台類三批案例對比

第一批	第二批	第三批
無	高水平建設“1+12+N” 港澳青年創新創業基地	橫琴“分線管理”政策落地實施
	“灣事通”助力“三地同城、 無感跨境”	前海創新拓寬港澳 專業人士參與區域治理渠道
	橫琴口岸創新實施客貨車 “粵澳聯合一站式”查驗	南沙攜手港澳共建中國企業 “走出去”綜合服務基地
		河套加快建立銜接香港科研管理機制
		深圳推進深港非公約船舶 安全檢查規則協同結果互認

資料來源同表 1。

三、粵港澳大灣區“軟聯通”的特點與效應

粵港澳大灣區“軟聯通”在各領域都有所探索，覆蓋面大，同時具有很強的創新性、改革力度大，這些改革考量覆蓋面的同時，更多的聚焦民生導向，以小切口撬動系統性變革，使粵港澳大灣區深度融合從願景逐漸轉化為可感可觸的現實。

（一）粵港澳大灣區“軟聯通”的特點

在區域一體化的進程中，制度與規則的協同創新往往比基礎設施的“硬聯通”更具挑戰性，也更能體現地區深度融合的實質。粵港澳大灣區作為“一國兩制”下的特殊區域，其“軟聯通”實踐通過打破行政壁壘、彌合制度差異，開創了區域合作的新範式，相關措施持續推動大灣區從地理聯結走向功能融合。

1. 領域廣，覆蓋面大

粵港澳大灣區針對金融、貿易、投資、交通等二十多個方面進行改革，在彌補現有規則空白地區的同時有效優化要素流通原有路徑，顯著提高了地區內要素流通的水平。粵港海關“跨境一鎖”、粵澳海關“跨境一鎖”、粵港澳“三地一鎖”等政策落地，極大程度提高跨境物流的運送效率，標誌著粵港澳三地海關協同合作跨入新模式。跨境理財通、跨境車輛通行以及大灣區邊檢查驗模式的創新，以創新監管的方式有效改善灣區內部雙向資源流動阻礙。在提升區域內經濟活力的同時，增強了區域產業之間的聯繫和競爭力，為區域產業鏈提升韌性。此外，基於橫琴澳門青年創業谷和前海深港青年夢工廠等重大合作平台創新創業基地，廣東省搭建了“1+12+N”港澳青年創新創業孵化基地體系，以點帶面，不斷優化完善港澳青年就業創業公共服務，深化三地青年的交流交往。從“灣區標準”、“灣區認證”，到“職業資格互認”，再到“港藥粵產”、“港澳藥械通”和“南沙創新教育銜接機制”，粵港澳大灣區規則銜接案例顯著擴寬粵港澳銜接程度的深度寬度，實現了三地兩制融合範圍的全面升級。

2. 創新性強，改革力度大

規則銜接改革案例充分體現了政府打破傳統思維、以創新驅動制度突破的特點。一方面，大灣區立足企業實際需求，推出“灣區標準”、“灣區認證”等政策，創新法律規則銜接機制，建立“三地一鎖”等跨境合作模式，有效降低了制度性交易成本。另一方面，通過“灣事通”、“數據跨境交易”等

數字化治理手段,推動軟聯通向智慧化、平台化方向發展,提升了區域協同效率。改革創新不僅體現在具體政策上,更形成了制度與科技互促共進的良性循環。軟聯通改革通過優化規則銜接,為科技創新提供了更開放的環境。科技進步又進一步推動要素流動從實體向虛擬領域擴展,使灣區聯通更加全面、高效。此外,大灣區的規則銜接並非採用單一模式,而是根據不同領域特點靈活施策——有的依靠頂層政策推動,有的借助技術創新突破。隨著改革深化,第三批案例不僅在具體領域取得顯著成效,更探索出多樣化、可複製的銜接模式,豐富了我國制度型開放的“工具箱”,為其他地區提供了寶貴經驗。

3. 民生導向鮮明

粵港澳大灣區軟聯通建設始終堅持以人民為中心的發展理念,將提升居民生活便利度和幸福感作為政策制定的核心目標。在具體實踐中,大灣區通過精準對接三地居民的實際需求,在社會保障、教育醫療、跨境交通等民生關鍵領域推出一系列創新舉措。例如,通過“港澳藥械通”政策讓大灣區居民同步享受國際先進醫療資源,依託“跨境理財通”滿足居民多元化資產配置需求,特別是創新推出的電子支付互聯互通機制,有效破解了粵港澳三地貨幣體系差異帶來的支付障礙,使“一機在手、三地暢行”成為現實。這些措施不僅切實解決了“候鳥型”居民跨境生活的痛點難點,更通過持續優化民生服務供給,不斷增強灣區居民的獲得感和歸屬感,為深化區域融合奠定了堅實的民意基礎。

4. 以小切口撬動系統性變革

粵港澳大灣區軟聯通實踐充分體現了“以小見大”的改革智慧,改革聚焦具體民生痛點與市場堵點,以精準的政策切口推動深層次的制度融合。在第三批規則銜接案例中,“小切口”策略發揮了巨大作用:從職業資格互認、跨境電子支付到教育資源分享,每一項舉措從微觀層面切入,逐步拓展至更廣泛的制度對接。例如,南沙區採取建設港澳子弟班的方式,不僅解決了跨境學童的教育銜接問題,還帶動了粵港澳三地課程體系互認、教師資質互通等系統性改革,最終形成“教育生態圈”,惠及本地居民與港澳家庭。同樣,自行車賽“一賽三地、一策三地、一規三地”最初僅針對自行車比賽規則認定問題,卻由此構建了覆蓋規則制定、裁判選定、資質互認的全鏈條協同機制,成為粵港澳賽事規則一體化的標竿案例。此類漸進式路徑既降低了改革阻力,又通過“解決一個問題、打通一個領域、帶動一片改革”,實現了從“點”到“面”的規則銜接升級,為大灣區制度型開放提供了可複製的實踐範式。

(二) 粵港澳大灣區“軟聯通”的效應

從粵港澳大灣區制度改革探索及制度改革具體案例出發,大灣區緊抓制度銜接痛點,以解決基礎問題為導向,突破粵港澳三地因制度不同造成的體制機制銜接困局。第一批制度銜接改革方案著力從標準、模式等方面入手,實現地區銜接模式探索及地區標準的確立,為第二批和第三批改革的推進及創新奠定了前置條件。一、二、三批改革相輔相成,相互促進,統籌地區發展稟賦資源,實現地區制度優化,激發了地區的發展效應。

1. “單點突破”到“系統集成”的深化效應

在制度聯通的相關案例中,粵港澳大灣區以多例改革案例演進,生動展現了從“單點突破”到“系統集成”的深化改革效應,為跨制度區域一體化提供了創新性實踐樣本。相關效應在改革中呈現出明顯的三階段特徵:第一階段,改革主要聚焦於低制度敏感性領域,採取“試點先行”策略,以“職業資格互認”、“跨境支付便利”、“金融跨境交易”等單點突破實現對基礎性制度壁壘的破解;第二階段則將改革重點轉向機制銜接,通過前期“灣區標準”體系建立推動“灣區認證”體系的建立和實施,形成“由點及鏈”的聯動效應,實現跨部門的規則協同;第三階段中改革基於前兩階段對制

度與部門隔閡的打通,將聯通水平升級為系統性制度重構。三個階段深刻體現了漸進式改革變遷的理論內涵,充分發揮南沙、前海、橫琴等地域交接處平台的差異化試驗功能,實現了由局部到全域的具體演變。改革步驟展現了由“單點突破”到“系統集成”的深化效應,由易到難逐步突破深層次制度壁壘,確保制度創新的市場適應性。

2. “民生便利”到“發展動能”的轉化效應

粵港澳大灣區軟聯通改革以規則銜接與機制創新實現了從解決民生痛點向激發區域發展動能的深刻轉化。這一轉化並非簡單的線性延伸,而是通過制度設計、要素重組和市場培育,構建了“民生改善—要素流動—產業升級”的良性循環,持續推動大灣區從“便利生活圈”邁向創新生活圈。規則銜接改革通過解決跨境生活的制度性障礙,在為粵港澳大灣區內“候鳥群體”解決醫療、養老、教育等多樣需求的同時充分發揮其外溢作用。以醫療領域為例,“港澳藥械通”允許大灣區居民同步使用國際先進醫療資源,疊加“深港醫療跨境數據空間”進一步打通醫保與商業保險數據,能有效助力跨境醫療保險、遠程診療等新業態發展。同樣,“跨境理財通”從逐筆審核資金來源,到允許“深股通”、“港股通”資金快速南下北上,不僅便利了內地與港澳居民進行資產配置,更推動金融機構開發跨市場金融產品,強化香港作為國際金融中心的重要地位。相關案例表明,當規則銜接突破單一民生領域,便能撬動產業鏈上下游進行資源整合,形成“小切口”推動“大發展”的轉化效應。

3. “區域特色”到“國際標準”的溢出效應

為加快推進粵港澳大灣區建成國際一流灣區和世界級城市群,軟聯通改革不僅要致力於三地規則銜接,更要以制度創新推動本土實踐向國際標準轉化,形成獨特的“區域特色—三地互認—全球影響”溢出路徑。這就要求軟聯通改革不僅要保留大灣區“‘一國兩制’三法域”的制度多樣性優勢,又要通過標準互認、技術輸出和治理模式創新,為全球跨境合作提供中國方案。正如第三批案例中的粵港產品碳標籤實現互認機制在服務本地低碳產業的同時,更主動對接國際碳足跡核算體系,使大灣區企業環保認證獲得歐盟、東盟等市場的認可。數據跨境銜接案例展示了灣區方案也能為世界方案提供可能——通過河套地區在數據跨境上的經驗,前海“國際跨境可信數據空間—深港站”採用“主權數據交換模式”,在符合中國數據安全法規的同時相容國際數據空間協會(IDSA)的技術框架,成為全球少數能平衡數據流動與主權保護的實踐案例。同時,大灣區採用設立灣區標準、打造灣區認證等多種方式,簡化不同地區企業因體制不同導致標準不同問題的解決流程,在降低區域內企業交易成本的同時,為企業質量提供了標準衡量,有效加快了市場出清,進而提升地區經濟發展潛力。

4. “政策驅動”到“市場回應”的協同效應

粵港澳大灣區軟聯通改革經歷了從政府主導的制度破冰到市場主體深度參與的協同創新過程,呈現出顯著的“政策驅動—市場回應—生態共建”演進路徑。相關轉化並非簡單的政策退場,而是以制度設計激發市場內生動力,助力政府與市場形成“雙輪驅動”的可持續發展格局。從源頭上,政府通過為內部銜接制定行業規則及安全標準,防止銜接地帶的空白市場出現意料之外的行業亂象,從制度聯通起始點對風險波動進行監控。其中,以企業為代表的市場勢力則在逐利過程中發揮自身獨特能動性,為搶佔市場提供優質服務。在職業資格互認領域中,前海創新擴寬港澳專業人士參與區域治理渠道,設立“備案制”允許香港專業人士自主申報執業範圍,再由行業協會承擔後續監管責任,以制度彈性設計、利益共用機制和反饋迭代系統共同作用,在“放權不放任”下實現

“政策搭台,市場唱戲”的發展盛況。

5. “物理聯通”到“心理認同”的融合效應

在區域聯通領域中,物理聯通和經濟聯通是心理聯通的基礎,心理聯通是物理聯通和經濟聯通的結果。粵港澳大灣區區域一體化改革,不僅要致力於基礎設施硬聯通和規則機制軟聯通的相互統一,更要通過深層次制度創新與社會互動,推動三地居民從“地理連接”邁向“心理認同”,實現從物理空間融合到社會文化融合的跨越。在港珠澳大橋、深中通道等超級工程對珠江口東西兩岸時空距離大幅縮短的基礎上,推進“澳車北上”、“港車北上”等政策進一步降低跨境出行門檻,讓“三地居民”享受同城化生活便利,為心理認同奠定物質基礎。作為地區融合的最高階段,軟聯通借助“青年創業基地”、“澳門新街坊”等方案,讓澳門居民在保留本土習慣的同時自然融入灣區生活,增進居民對粵港澳大灣區的文化認同。粵港澳大灣區通過規則銜接等一系列措施,架起交通設施等物理聯通工具和文化認同之間的橋樑,發揮“物理聯通”到“心理認同”的融合效應。

四、“軟聯通”的改革邏輯

粵港澳大灣區以獨特的改革想像力促進地區軟聯通的建設,具體案例集中體現在灣區進行跨區域合作與創新驅動的發展理念。通過對三批軟聯通案例進行分析,可以總結出以下幾點大灣區落實軟聯通的邏輯內核:漸進式制度創新邏輯、需求導向型制度供給邏輯、差異化制度試驗邏輯、制度協同演化邏輯、制度賦能發展邏輯。

(一) 漸進式制度創新邏輯

粵港澳大灣區是我國重要的城市經濟圈,被中央賦予了“建設世界級一流灣區”的期望,進行內部改革必須格外注重改革作用範圍,避免出現改革預期外的負面影響。大灣區軟聯通改革遵循“試點突破—經總結—制度擴散”的漸進式改革路徑。首批案例聚焦於制度敏感性較低領域進行突破,以“職業資格互認”、“跨境社保互認”、“跨境理財通”、“優化要素過關流程”、“跨境車輛備案”等低影響制度為主進行改革,採用單點突破建立制度信任基礎;第二批案例轉向中等敏感領域,如“數據跨境”、“科研物資跨境”、“車輛跨境”等需要更多標準和規則進行限制的領域;第三批案例開始涉及高敏感度的制度深層融合,包括放鬆非中國籍港澳永久性居民可申辦《港澳居民來往內地通行證》、探索境外人才“考、評、認”全鏈條政策體系、創新拓寬港澳專業人士參與區域治理渠道等敏感領域的改革。軟聯通改革採用“由易到難、由表及裡”的改革節奏,有效在控制改革後續影響的同時兼顧制度摩擦成本,體現了中國改革方法論中“摸著石頭過河”的智慧,更深層次為地區軟聯通改革發揮了中國智慧。

(二) 需求導向型制度供給邏輯

改革案例選擇嚴格遵循從問題導向到需求導向的難題解決原則。在民生領域,針對有工作需要“候鳥群體”的跨境生活痛點,創新推出“灣區社保通”、“港澳教育銜接”、“政務服務跨境通辦”、“‘灣事通’三地同城無感跨境”等一系列惠民措施解決群體難題;在產業領域,軟聯通改革主要圍繞企業出海、科研重點進口儀器、生物醫藥、數據產業等重點產業進行切入,疏通產業需求要素流動堵點,設計“灣區標準—灣區認證—三地一鎖—‘走出去’服務基地”、“港澳藥械通”、“數據跨境交易”、“碳標籤互認”等多樣專項制度及系列制度安排。從痛點識別到精準施策的供給模式,確保了制度創新的時效性。三批改革通過機制創新和制度完善,實現了跨境社保的互認、跨境物資的互檢、法律服務的互通、稅收制度的共融、教育制度的共享等多樣成果。改革方向基於當前民眾關切的互通互聯需求,確保區域內資源流動不會受到制度制約,在提升居民社會保障和生活質量的同

時,增強了民眾的歸屬感和幸福感。

(三)差異化制度試驗邏輯

推動經濟一體化,實現市場的進一步聯動,是大灣區進行制度改革的重要目標。對於粵港澳大灣區來說,“一國兩制三關稅”是使區域內形成差異的最大因素,但與此相對,由不同的制度帶來的不同優勢也能給這片土地帶來不一樣的發展優勢。軟聯通改革充分利用了上述特徵,構建了多層次制度試驗場。依託廣東自貿試驗區三大片區和河套科技創新合作區組合成的“3+1”合作平台,粵港澳大灣區軟聯通因地制宜,積極探索區域銜接邊界在區域一體化中的重要作用。南沙著力粵港澳全面合作示範區建設,在創新粵港交流合作機制、教育銜接機制探索、中國企業“出海”服務機制探索等方面進行多樣化試點;橫琴積極探索內地與澳門一體化發展,在跨境法律服務模式探索、客貨車查驗、人貨流動分線管理領域突破;前海注重建設和商事領域,在建設領域規則試點、跨境商事法律規則銜接創新、專業人士區域治理探索方面持續發力;河套則依託創新科技合作區定位,從科研要素跨境流通探索和數據跨境流動機制創新方面入手,為灣區一體化戰略注入新的發展動能。四大平台依託自身獨特性,以差異化授權疊加競爭性創新的模式,形成了各具特色的制度創新案例庫,發揮了粵港澳大灣區軟聯通的差異化制度優勢,為整體制度集成提供了多元樣本。

(四)制度協同演化邏輯

三批軟聯通案例呈現出“技術銜接—標準共建—系統重構”的三重協同演化特徵,早期制度協同演化的起點始於技術性銜接,即通過工具創新破解物理隔閡推進制度演進。這一演化路徑以問題為導向,經過三地差異化制度的動態調試,最終形成“一國兩制”下的新型治理範式。如青茂口岸推行的“合作檢查,一次放行”模式,將通關時間從30分鐘壓縮至5分鐘,其核心在於構建數字身份互認系統,實現內地與澳門加密標準的兼容,並建立冗餘服務器集群保障系統穩定性,相關技術並非簡單的系統代碼升級,結合珠海和澳門之間高頻跨境需求,動態優化數據接口與流量分配算法,完善了技術突破到問題解決的演化邏輯。經案例推廣後,不同地區口岸間數字身份系統開始具備統一標準,多方口岸開始基於“一試多證”的改革方式,探索不同口岸身份互認共建標準,最終走向系統重構,以標準與機構創新固化改革成果,如深港新皇崗口岸參考青茂口岸經驗,以“試點—反饋—迭代”演化邏輯推進“合作檢查,一次放行”模式,最終案例得到多處口岸認可推行,以系統化實現地區內部從便利化到一體化的質變。

(五)制度賦能發展邏輯

改革始終服務於高質量發展目標。通過“規則銜接—要素流動—動能轉換”的價值鏈重構,粵港澳大灣區將制度優勢轉化為發展效能。首先,地方政府優化營商環境,在制度銜接上通過簡化企業註冊和經營流程、實施稅務優惠政策、提升市場透明度等措施,顯著提升了地區市場的透明度,進一步提升區域市場的供需匹配效率,吸引大量的國際投資和企業進入區域內,實現了地方經濟活力的提升。

其次,大灣區重視國際科技創新合作,在積極引導本地創新項目與國際對接同時,打破國內創新項目與港澳創新項目之間的隔閡,以市場化落實港澳及國外創新技術“走進來”和中國內地創新項目“走出去”的需求匹配。以科研制度銜接為例,由於科研設施出入境和科研機構合作規則的充分認定,深港科研合作高度發展,間接催生了河套成為“深港聯合創新區”;數據跨境規則的認定則賦能了前海數字經濟集群;綠色標準互認推動大灣區碳中和先行示範區建設。粵港澳大灣區大力設立國際科技合作平台,推動國際項目合作,持續吸引國際高端科技人才,實現整體創新能力的持續提高。

此外,基於區域一體化要求,粵港澳大灣區在探索市場融合互惠的前提下,以市場需求為導向

進行規則銜接的入手點,我國第十五屆全國運動會由粵港澳三區共同承辦,相應體育盛事為粵港澳大灣區在帶來流量的同時也能促進三地的消費。但由於行政地區及相關法規的不同,粵港澳三地聯合承辦全運會將會出現制度法規上的衝突,在第三批軟聯通案例中,粵港澳公路自行車賽以“一賽三地、一策三地、一規三地”的標準圓滿舉行,實現了市場需求驅動規則對接的重要示範。三批軟聯通案例充分發揮制度賦能發展作用,為粵港澳大灣區產業升級提供持續不斷的動力。

結 語

面對體制機制障礙,粵港澳大灣區在改革中強化頂層設計和政策引領,以中央政府的宏觀指導和粵港澳三地政府的協同發力,確保了各項改革措施順利實施,堅持需求導向鼓勵機制創新和制度完善。相關改革通過提升居民生活便利、優化教育和醫療服務、促進文化交流和社會融合,增強了居民的幸福感和獲得感,提高了市場一體化水平,顯著增強大灣區在全球經濟和科技創新網絡中的地位和影響力,提升了粵港澳大灣區的“軟聯通”水平。

文章通過對粵港澳大灣區體制銜接機制創新三批案例進行分析,探究了粵港澳大灣區在軟聯通改革中的主要邏輯和改革效果。通過上述改革案例和改革邏輯分析,研究者可以清晰觀測到大灣區在軟聯通改革中的系統思維和整體布局。相關邏輯和布局在為大灣區的發展奠定堅實的基礎的同時,也為我國其他區域跨區域合作提供了重要的借鑑。未來,在中央政府的大力支持和粵港澳三地的共同努力下,大灣區將在全面深化改革中持續推動軟聯通,為中國乃至全球的區域合作和發展提供更多的中國智慧和中國方案。

①劉秉鐮、張偉靜:《新發展格局下中國高水平對外開放與區域協調發展:歷史演進、理論邏輯與實現路徑》,北京:《經濟與管理研究》,2023年第3期。

②平新喬:《構建高水平社會主義市場經濟體制的幾點思考》,長春:《經濟縱橫》,2023年第3期。

③廣東省大灣區辦:《廣東省推進粵港澳大灣區規則銜接機制對接典型案例(第一批)》,粵大灣區辦函[2023]46號,2023年3月29日,https://drc.gd.gov.cn/ywgg/content/post_4148701.html;《廣東省推進粵港澳大灣區規則銜接機制對接典型案例(第二批)》,粵大灣區辦函[2024]52號,2024年4月25日,https://drc.gd.gov.cn/ywtz/content/post_4418565.html;《廣東省推進粵港澳大灣區規則銜接機制對接典型案例(第三批)》,粵大灣區辦函[2025]3號,2025年1月9日,https://drc.gd.gov.cn/ywtz/content/post_4655137.html。

④熊芳、童偉偉:《新時代我國制度型開放變革的進展與進路》,成都:《經濟學家》,2024年第1期。

⑤薛宇:《粵港澳大灣區規則銜接的基本原理》,廣東深圳:《深圳社會科學》,2024年第3期。

⑥李可、唐曉晴:《橫琴粵澳深度合作區:理念創新與制度構建》,北京:《港澳研究》,2022年第1期。

⑦符正平、江英:《粵港澳大灣區規則銜接模式與路徑研究:基於四大平台視角》,澳門:《澳門理工學報》,2026年第1期。

⑧李可:《論橫琴粵澳深度合作區規則銜接的示範法路徑:以合同法為例》,北京:《中國應用法學》,2024年第2期。

⑨伍例斌:《論橫琴粵澳深度合作區的民商事規則銜接》,北京:《港澳研究》,2023年第2期。

⑩李支:《粵港澳大灣區金融規則銜接的法治理念及其實踐路徑》,廣西桂林:《社會科學家》,2023年第12期。

作者簡介:謝寶劍,暨南大學經濟學院教授、博士生導師,特區港澳經濟研究所副所長,廣東產業與粵港澳台區域合作研究中心副主任。廣州510630

[責任編輯 劉澤生]